

Desmistificando o Debate Fiscal*

O equívoco de confundir gasto social com custeio da máquina

25 de julho de 2006

O resultado das necessidades de financiamento do setor público, apurado pela variação do endividamento, não permite uma visão detalhada da evolução das receitas e despesas.¹ Por isso, para se poder qualificar de que forma os resultados fiscais vêm sendo obtidos, é preciso fazer uma análise dos resultados “acima da linha”, onde as rubricas de receitas e despesas são discriminadas.

Esta análise concentra-se em alguns pontos que se têm destacado no debate fiscal no período recente, como: 1) o crescimento dos benefícios previdenciários, com ênfase nos reajustes do salário mínimo acima da inflação; 2) o crescimento dos benefícios assistenciais; 3) o aumento dos gastos de custeio da máquina, em detrimento dos investimentos públicos; e 4) a necessidade de aumento da carga tributária para financiar o aumento das despesas correntes, notadamente das despesas de custeio.

Cabem alguns esclarecimentos. No debate fiscal as “despesas de custeio” são entendidas como o montante necessário para a manutenção da máquina administrativa – que incluem as diárias de funcionários, os gastos com material, a manutenção dos escritórios, etc. Assume-se que apenas as despesas com investimentos beneficiam a população e que outras rubricas de gastos correntes servem apenas para manter a máquina e não representam benefícios à sociedade.

*Pela Secretaria de Assuntos Econômicos do BNDES.

¹ As Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) são o conceito oficial de déficit fiscal divulgado mensalmente pelo Banco Central.

A Tabela 1, que apresenta a evolução das despesas correntes da União em % do PIB de 2000 a 2005, mostra, entretanto, que a maior parte dos gastos representa benefícios diretos à população. Estas despesas agrupadas como “Gastos Correntes Finalísticos”, embora sejam classificadas, do ponto de vista da contabilidade pública, como despesas correntes, representam benefícios à sociedade: os gastos previdenciários e assistenciais; os gastos com educação; com saúde e no combate à pobreza, indiscutivelmente, têm uma função social fundamental.

Tabela 1
Evolução das Despesas da União – 2000/2005 (em % do PIB)

	Média 2000/02	Média 2003/05
Despesa Total	16,65	17,29
1 – Pessoal e encargos sociais	5,13	4,79
2 – Benefícios previdenciários	6,27	7,19
3 – Despesa do FAT	0,55	0,57
4 – Subsídios e subvenções econômicas	0,30	0,41
5 – Benefícios assistenciais (LOAS+RMV) ¹	0,00	0,40
6 – Outras despesas de custeio e capital	4,32	3,81
7 – Saúde	1,59	1,63
8 – Educação e cultura	0,47	0,39
9 – Combate à pobreza	0,11	0,31
10 – Organização Agrária, Sistema S (Sebrae) e outros	0,70	0,49
11 – Saneamento básico e habitação	0,13	0,07
12 – Manutenção da Máquina	0,47	0,42
13 – Investimento da União	0,85	0,49
14 – Transferências ao Banco Central	0,00	0,03
15 – Despesas do Banco Central	0,09	0,08
“Gastos Correntes Finalísticos” – (2)+(5)+(7)+(8)+(9)+(10)+(11)	9,26	10,48
“Custo da Máquina” - (1)+(12)	5,60	5,22

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

*¹LOAS= Lei Orgânica da Assistência Social;
e RMV= Renda Mensal Vitalícia.*

Na média de 2003/05, os “Gastos Correntes Finalísticos” foram os que mais cresceram, passando de 9,26% do PIB para 10,48% do PIB, o que representou um crescimento de 13,10% em relação ao período 2000/02. Os gastos com “Custo da Má-

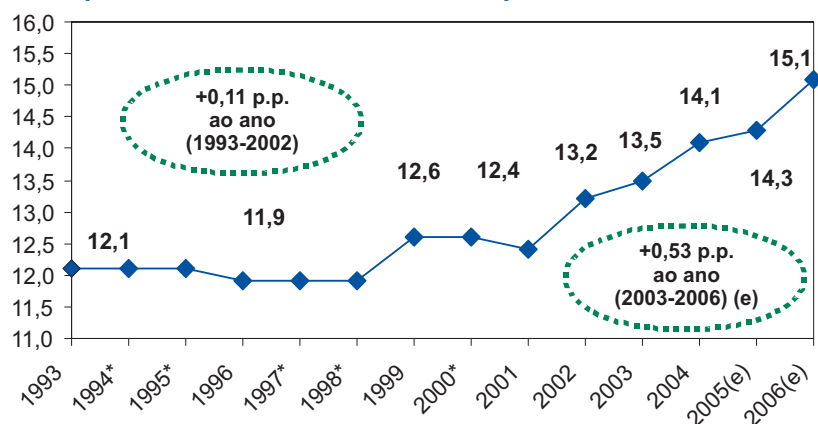
quina”, que incluem “pessoal e encargos sociais”, e os gastos de “manutenção da máquina”, por sua vez, foram reduzidos de 5,60% do PIB para 5,22% do PIB, o que significou uma queda de 6,80% no período.

Além de fatores estruturais associados ao envelhecimento da população – problema que sabidamente não se restringe ao Brasil –, o aumento dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais decorre dos aumentos reais do salário mínimo e da elevação do gasto público com assistência social. Ambos têm em vista a redução da desigualdade na distribuição de renda e dos índices de pobreza do Brasil. O aumento dos gastos no combate à pobreza, que inclui as despesas com o Bolsa Família, segue a mesma linha.

Vale destacar que vários estudos têm mostrado o impacto positivo destas medidas sociais na redução da miséria e desigualdade. Um estudo divulgado pela FGV em dezembro de 2005, por exemplo, mostrou que entre 2002 e 2004 a participação na renda total dos 50% com os menores níveis de renda aumentou de 13,2% para 14,1% (Gráfico 1). Em 2003-04, a parcela dos 50% mais pobres da população na renda total cresceu mais rapidamente que antes. O crescimento do salário mínimo real e

Gráfico 1

Participação na renda total dos 50% mais pobres



*Números Interpolados; (e) Estimativa do BNDES

dos desembolsos com o Bolsa Família em 2005 e 2006 sugere que a participação dos 50% mais pobres na renda total tenha crescido ainda mais nestes dois anos (Tabela 2).

Tabela 2
Salário Mínimo e Bolsa Família

	Salário Mínimo Var. % real	Bolsa Família R\$ bilhões
2004	3,72	5,7
2005	6,96	6,5
2006	13,09	8,3*

**Meta para o ano de 2006.*

A partir desta suposição, o BNDES estimou a participação dos 50% mais pobres na renda total em 2005 e 2006. As projeções foram calculadas a partir de um cálculo simplificado que teve como base: 1) as elasticidades dos diferentes decis de renda apresentadas no trabalho “Miséria em queda: mensuração e metas”, coordenado por Marcelo Néri e publicado pela Fundação Getulio Vargas, em dezembro de 2005; e 2) os reajustes médios reais do salário mínimo de 6,96% em 2005 e de 13,09% em 2006 (com base no INPC). Ou seja, as projeções não incluíram o impacto do aumento de outros rendimentos – como os associados ao combate à pobreza (Bolsa Família, etc.) – sobre a melhora da participação dos 50% mais pobres na renda total.

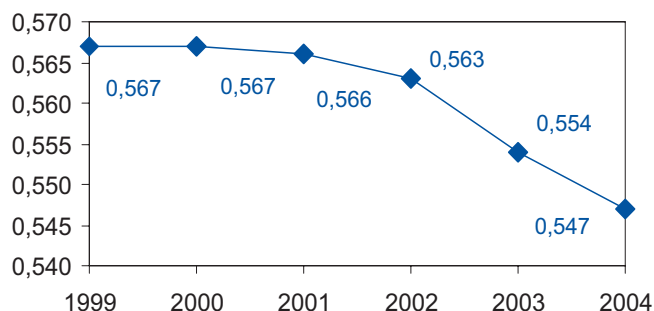
O cálculo foi feito da seguinte forma: multiplicou-se a elasticidade de cada decil da população pelo reajuste do salário mínimo para se calcular o impacto em termos de melhora de renda, tendo como base as participações na renda total observadas em 2004. Depois, agruparam-se os diferentes decis segundo a classificação utilizada pelo trabalho da FGV: “50% mais pobres”; “40% de renda intermediária” e os “10% mais ricos”.

As projeções apontam que as participações dos 50% mais pobres na renda total estão mais elevadas, atingindo 14,3% e 15,1%, respectivamente, em 2005 e 2006 (Gráfico 1). Se essas projeções se confirmarem, a participação dos 50% mais pobres

terá crescido em média 0,53 p.p. ao ano entre 2003 e 2006, significativamente acima da expansão de 0,11 p.p. verificada entre 1993 e 2002.

A evolução do Índice de Gini nos últimos anos também tem mostrado uma tendência de redução, o que demonstra uma melhora na distribuição de renda do país (Gráfico 2). Em relação ao Índice de Gini, vale lembrar que quanto mais perto da unidade, pior é a distribuição de renda. A média do Índice Gini em 2003-2004 foi de 0,551, inferior ao 0,573 observado no período 1995-2002.

Gráfico 2
Evolução do Índice de Gini – PNAD/IBGE



Além de maior justiça social, a redução das desigualdades tem que ser analisada também do ponto de vista de geração de demanda na economia. É sabida a importância que benefícios previdenciários e assistenciais no valor de um salário mínimo têm tido no nível de atividades de pequenos municípios no interior do país.

Sem dúvida, não são desejáveis aumentos adicionais da carga tributária para financiar o aumento das despesas correntes e dos investimentos públicos. Também é pouco defensável que haja cortes de gastos sociais ou de investimentos.

A solução para esse dilema passa pela combinação de aceleração das taxas de crescimento do PIB com a redução dos juros. A arrecadação tributária funciona como um estabilizador automático e, sendo assim, a aceleração do crescimento será a

melhor forma de aprofundar o ajuste fiscal já em andamento. Como os principais indicadores fiscais são relacionados ao PIB, basta que o Produto venha a crescer mais do que aquelas rubricas para que haja melhoras adicionais nas contas públicas. A redução das taxas de juros, ao mesmo tempo em que representará uma redução do ônus do serviço da dívida pública, será um incentivo a mais para um maior nível de atividades da economia brasileira, com impactos positivos sobre a arrecadação.

Dado o histórico da má distribuição de renda no Brasil, é desejável que a redução das desigualdades sociais, que recebeu prioridade nos últimos anos, continue a ser prioridade nos próximos governos. Deve-se evitar que, em nome de combate aos “gastos da máquina pública”, sejam reduzidas políticas sociais finalísticas, que se mostraram eficazes na redução das desigualdades.